

В.С. Шапиро

Шапиро Виктория Сергеевна – ассистент кафедры административного, хозяйственного права и финансово-экономической безопасности юридического факультета Сумского государственного университета

Совершенствование административного законодательства, которое регламентирует реализацию права на информацию гражданами Украины

Предложены пути совершенствования **административного законодательства**, которое регламентирует реализацию **права на информацию** гражданами Украины. Уточнены проблемы реализации права на информацию гражданами Украины. Выявлены **причины и условия**, способствующие нарушениям в указанной сфере. Определены **возможные направления совершенствования** соответствующего административного законодательства.

The ways of improving **administrative legislation** that regulates realization of **the right for information** by the citizens of Ukraine are suggested. Some problems of realizing the right for information by the citizens of Ukraine are specified. **The reasons and conditions** assisting violations in this sphere are ascertained. The possible areas of improving related administrative legislation are determined.

Держа курс на развитие независимого демократического, правового, социального государства, опирающегося на развитое гражданское общество, Украина уже осуществила ряд реформ и преобразований во многих наиболее важных сферах общественной жизни, в частности, ведется постоянное совершенствование и обновление законодательной базы украинского государства и общества. Одной из таких приоритетных отраслей, которая требует повышенного внимания со стороны государства, является информационная сфера, ведь то, что сегодня наше государство сделало значительные, несомненно, положительные шаги в этом направлении, в целом соответствует европейским и мировым стандартам, но

есть ряд вопросов, которые все еще нуждаются в более детальной доработке и требуют конструктивного решения с целью улучшения информационной политики государства, в том числе, в части совершенствования административно-правового обеспечения реализации права граждан на информацию.

Права на информацию были предметом научного исследования многих ученых, среди которых особого внимания заслуживают работы Ю.М. Батурина, А.Б. Венгерова, Р.А. Калюжного, В.О. Копылова, Б.А. Кормич, О.В. Кохановской, А.И. Марущака, В.А. Мельника, В.С. Цимбалюка, М.М. Швеца и многих других. В научных трудах ученые исследовали вопросы информатизации общества, понятия информации, основных принципов становления и реализации права на информацию, однако вопросы совершенствования административного законодательства, которое регламентирует реализацию права на информацию гражданами Украины, так и остались не решенными.

Целью этой статьи является определение путей совершенствования административного законодательства, которое регламентирует реализацию права на информацию гражданами Украины, в связи с чем необходимо: уточнить проблемы реализации права на информацию гражданами Украины, выяснить причины и условия, способствующие нарушениям в указанной сфере, определить возможные направления совершенствования административного законодательства в исследуемой сфере.

При определении основных направлений совершенствования правового регулирования государственной информационной политики должны быть учтены современные условия общественного развития, а именно: формирование информационного общества, которому способствует распространение процессов глобализации, устранение коммуникационных барьеров на разных уровнях – межгосударственном и на уровне отдельных граждан.

Характерными чертами и недостатками современного информационного законодательства Украины является его бессистемное развитие, внутренняя противоречивость, неурегулированность многих информационных отношений, диспропорции в соотношении между законами и подзаконными актами в пользу последних, недостаточная научная обоснованность, декларативность и

безадресность ряда законодательных актов, а также отсутствие в этих актах механизмов их реализации.

Среди исследователей нет единого мнения относительно возможных направлений решения этих проблем. Впрочем, все же одной из самых популярных и часто высказываемых позиций является совершенствование информационного законодательства Украины путем осуществления его кодификации.

Следует отметить, что необходимость совершенствования законодательства в информационной сфере (в частности, проведении кодификации информационного законодательства) отмечается в некоторых правовых документах программного и основополагающего характера. Так, в Программе деятельности Кабинета министров Украины «Открытость, действенность, результативность» от 17 марта 2003 года ряд положений посвящен информационной политике, в частности в ней закреплено, что одной из приоритетных задач по развитию информационного общества является предоставление гражданам и юридическим лицам информационных и других услуг путем использования электронной информационной системы «Электронное Правительство», внедрение которой обеспечит информационное взаимодействие органов исполнительной власти между собой, с гражданами и юридическими лицами на основе современных информационных технологий. Для дальнейшего развития информационной сферы Правительство будет осуществлять меры: по обеспечению реализации конституционных прав граждан на получение информации и свободу слова; разработке информационного кодекса Украины, созданию предпосылок для внедрения системы общественного вещания, стимулированию развития и поддержки национального книгоиздания, обеспечению информационного присутствия Украины за границей, в том числе через государственную телерадиокомпанию «Всемирная служба вещания “Украина и мир”», подготовке изменений в законодательство об отмене ограничений на участие инвесторов в формировании уставного фонда телерадиоорганизаций и информационных агентств [1].

В соответствии с положениями Закона Украины «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015 годы» с целью повышения эффективности развития информационного общества необходимо

создать целостную систему законодательства, которое будет приведено в соответствие с нормами международного права по вопросам развития информационного общества, в частности, осуществить кодификацию информационного законодательства. Для этого необходимо подготовить и принять Информационный кодекс Украины [2].

Кодификация отечественного информационного законодательства является сложным и длительным процессом, особенно учитывая тот факт, что сегодня общественные отношения в информационной сфере так или иначе регулируют более трех тысяч нормативных правовых актов. Однако упорядочение законодательства – одна из основных задач на пути к построению правового государства в целом и обеспечения прав граждан на информацию в частности.

Кроме того, совершенствование законодательства об информации путем его кодификации является одной из гарантий налаживания эффективного механизма реализации государственной политики в сфере информационных отношений, ведь качество и действенность управленческой деятельности прямым образом зависит от качества нормативной правовой основы, на которой она базируется, и на основании которой осуществляется.

Итак, учитывая вышеизложенное, можем выделить следующие основные положительные моменты, которые должна с собой принести кодификация административного законодательства, регулирующего реализацию гражданами Украины права на информацию.

1. Во-первых, благодаря кодификации можно обнаружить и устранить противоречия в положениях действующих нормативных правовых актов. Особенно это касается коллизий между законами и подзаконными правовыми документами. Так как практика свидетельствует о том, что органы власти при решении того или иного вопроса очень часто выходят из содержания норм именно подзаконных, в том числе ведомственных, нормативных правовых актов, даже если они не соответствуют нормам закона, что, безусловно, является нарушением принципов законности и верховенства права. Поэтому кодификация должна сделать из совокупности нормативных правовых актов, регламентирующих информационные

отношения, согласованную систему, в которой каждая правовая норма будет занимать свое место и регулировать четкий круг вопросов.

2. Во-вторых, наличие кодифицированного нормативного правового акта по информации значительно облегчит доступ граждан к правовой информации, а следовательно, повысит уровень их осведомленности (грамотности) об имеющихся у них правах и обязанностях в информационной сфере. Одной из задач государственной власти является развитие национальной правовой системы таким образом, чтобы каждый гражданин мог в полном объеме знать свои права и обязанности. Очевидно, что большое количество нормативных правовых актов значительно усложняет этот процесс. Принятие же Информационного кодекса позволит гражданам, особенно тем, которые не имеют юридического образования и соответствующих навыков работы с законодательством, без поиска и изучения многочисленных нормативных правовых актов сформировать представление о том, что они могут совершать и требовать от других субъектов, реализуя свое право на информацию, а в чем их права могут быть ограничены, и какие обязанности им соответствуют.

3. В-третьих, в процессе кодификации должен быть научно разработан и усовершенствован понятийный аппарат. Информационное законодательство содержит ряд понятий, которые зачастую имеют несколько неконкретный (абстрактный) характер или же их определения не соответствуют в полной мере содержанию. Некоторые понятия вообще не имеют четко сформулированного и законодательно закрепленного определения, однако при этом активно применяются в тексте нормативных правовых актов.

Отдельно следует отметить Закон Украины «О доступе к публичной информации», принятие которого, без преувеличения, стало чрезвычайно важным шагом в направлении развития информационной сферы. Однако нормы этого закона довольно запутаны и противоречивы. Термины, которые используются в документе, недостаточно аргументированы и согласованы с действующими в информационной сфере Украины законами, в то время как ясность таких терминов и их восприятие при использовании в юридической и политической практике является важным условием нормальной правоприменительной практики. Мы твердо уверены в том,

что право не может использовать некорректные определения, ведь в таком случае постоянно будут возникать сомнения и споры, что будет порождать юридическую необеспеченность. Даже из поверхностного анализа закона понятно, что в такой специфической сфере, как предоставление государством информации гражданам, расхождения в трактовке и понимании терминов, которые употребляются в документе, не способствуют согласованности действий при применении норм его статей, а потому, очевидно, закон не есть залог того, что чиновники не перестанут отгораживаться с помощью смежных законов от ответственности, скрывая свои действия, а многочисленные барьеры действующих нормативных правовых актов, в частности, которые посвящены информации о деятельности власти, и в дальнейшем будут разрушать единство власти и народа [3].

Следует заметить, что определенная работа по улучшению понятийной базы исследуемого законодательства уже была проведена, так, в частности было изменено определение термина «информация», поскольку предыдущее понимание информации как сведений только о событиях и явлениях, происходящих в обществе, государстве и окружающей природной среде, оставляло за пределами внимания сведения о процессах, что продолжались во времени.

При проведении кодификации информационного законодательства также в обязательном порядке должны быть решены вопросы засекречивания информации, поскольку отсутствие надлежащей системы организации засекречивания и использование защищенных информационно-коммуникационных технологий мешает предоставлению обществу полной информации. В частности, засекречиванию должны подлежать только тексты, содержащие государственную тайну, а не документы в целом. Кроме того, необходимо урегулировать процедуру доступа защитника к информации с ограниченным доступом, в том числе государственной тайне, в случае осуществления им защиты от уголовного обвинения.

Считаем, что с целью административно-правового обеспечения реализации гражданами права на информацию необходимо более детально предусмотреть на уровне соответствующего закона контролирующие функции за соблюдением права человека на доступ к информации уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека с целью предупреждения и предотвращения противоправного

сокрытия информации. Решения уполномоченного по правам человека о рассекречивании информации должны быть обязательными к исполнению.

Формирование информационного общества характеризуется обеспечением свободного доступа ко всей информации, накопленной человечеством, возможностью не только пользоваться, но и непосредственно пополнять ее. Особое значение при этом приобретают формы отношений между гражданами и государством в лице его компетентных органов и должностных лиц, каким образом они взаимодействуют, в чем заключаются их взаимные права и обязанности, каким образом государство обеспечивает и гарантирует гражданам реализацию права на информацию.

Проанализировав нормы действующего информационного законодательства и существующие реалии практической жизни, можем констатировать, что сегодня государством проведен значительный объем работы с целью улучшения информационной политики в стране, однако в ней все еще присутствуют несбалансированность, то есть государственно-управленческие меры не соответствуют тенденциям информатизации общества. Основной причиной этого явления является несогласованность отечественной законодательной базы с тремя составляющими частями: физической (развитие программно-аппаратных средств вычислительной техники и связи); логической (развитие информационных технологий) и прикладной (развитие информационных систем пользователей).

Также стоит отметить то, что на пути развития надлежащей информационной системы и совершенствования уровня распространения информации, в том числе за счет электронных коммуникаций между органами государственной власти и гражданами, требует решения вопрос относительно правового обеспечения таких коммуникаций, ведь законодательством установлен порядок электронного документооборота, а его реализация остается проблемной для большого количества граждан.

Примечания:

1. Программа деятельности Кабинета министров Украины «Открытость, действенность, результативность» от 17 марта 2003 года. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-032>.

2. Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007—2015 годы: закон Украины от 9 января 2007 года № 537-V // Ведомости Верховной Рады Украины. 2007. № 12, ст. 1023.

3. См.: Соснин А. Право граждан на информацию в современном обществе // Журнал Верховной Рады Украины «Вече». 2012. № 8.

Шапиро В. С. Совершенствование административного законодательства, которое регламентирует реализацию права на информацию гражданами Украины / В. С. Шапиро // Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 22. – С. 120-123.